Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Abteilung II
B-3939/2007
{T 0/2}

Urteil vom 12. März 2008

Besetzung

Richter Hans Urech (Vorsitz), Richter Claude Morvant,
Richterin Maria Amgwerd,
Gerichtsschreiber Thomas Reidy.

Parteien

Bundesamt für Landwirtschaft (BLW),
Mattenhofstrasse 5, 3003 Bern,
beschwerdeführendes Bundesamt

gegen

1. X._____,
2. Y._____
Beschwerdegegner,

Administrationsstelle der Genossenschaft Vereinigte Milchbauern Mitte-Ost, Poststrasse 13,
9200 Gossau SG,
Erstinstanz,

und

Regionale Rekurskommission Nr. 2 für die Milchkontingentierung, Amt für Landschaft und Natur, Neumühlequai 10, 8090 Zürich Amtsstellen Kt ZH
Vorinstanz.

Gegenstand

Milchkontingentierung 2006/2007 (Ausstieg/Entzug des Kontingents).

Sachverhalt:

A.
Mittels Verfügung stellte das Bundesamt für Landwirtschaft fest, dass die PMO Ostschweiz (Z._____) die Bedingungen gemäss Verordnung vom 10. November 2004 über den Ausstieg aus der Milchkontingentierung (VAMK, SR 916.350.4) erfülle, um Produzenten per 1. Mai 2006 aus der Milchkontingentierung ausnehmen zu können. Am 15. März 2006 bezeichnete das Bundesamt die ausstiegswilligen Produzenten. Gestützt darauf verfügte die Administrationsstelle des Milchverbandes Winterthur am 16. Juni 2006, dass X._____ per 1. Mai 2006 vorzeitig von der Milchkontingentierung ausgenommen werde. Gleichzeitig hob sie dessen Milchkontingent von 41'352 kg auf und rechnete eine entsprechende Menge der Basismenge der Organisation an.

B.
Gegen diese Verfügung erhob X._____ mit Eingabe vom 9. Juli 2006 bei der regionalen Rekurskommission Nr. 2 in Sachen Milchkontingentierung (regionale Rekurskommission Nr. 2) Beschwerde und beantragte die Belassung in der Milchkontingentierung. Seit seinem Beitritt zur PMO Ostschweiz sei er nie zu statutarischen Genossenschaftsversammlungen eingeladen worden. Da er aufgrund weiterer Vorkommnisse kein Vertrauen mehr in die PMO Ostschweiz habe, plane er seinen Austritt aus dieser Organisation. Im weiteren machte er geltend, es seien ihm die 4000 kg Kontingent, die er innerhalb der PMO im Milchjahr 2005/06 an Y._____ vermietet habe, wieder auf ihn zurückzuübertragen.

C.
Die regionale Rekurskommission Nr. 2 hiess die Beschwerde mit Entscheid vom 16. März 2007 (Versand am 8. Mai 2007) mit folgendem Dispositiv gut:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen.

2. Der Entscheid der Administrationsstelle des Milchverbandes Winterthur vom 16. Juni 2006 betreffend vorzeitige Entlassung von X._____ mit der PMO Ostschweiz per 1. Mai 2006 aus der Milchkontingentierung mit einem Grundkontingent in der Höhe von 41'352 kg wird aufgehoben. Weil der Beschwerdeführer jedoch keine Möglichkeit mehr hat, sein Kontingent einem anderen Milchverwerter zu liefern bzw. in eine andere Organisation einzubringen, weil das Milchjahr 2006/07 bereits abgelaufen ist, wird die

Wiederunterstellung unter die Bestimmungen der Milchkontingentierung MKV auf den 1. Mai 2007 verfügt.

3. Das innerhalb der PMO Ostschweiz kurzfristig für das Milchjahr 2005/06 durch X._____ an Y._____ vermietete Kontingent von 4'000 kg ist, wenn nicht bereits erfolgt, per 1. Mai 2006 auf X._____ zurück zu übertragen.

4. Weil in der VAMK eine entsprechende Regelung wie in Art. 15 MKV fehlt, wenn das Kontingent wegen eines Beschwerdeverfahrens am 30. April noch nicht feststeht, hat die Wiederzuteilung des Kontingents an X._____ per 1. Mai 2007 in der Höhe von 45'352 kg nach Art. 10 Abs. 3 VAMK zu erfolgen.

(...)

D.

Gegen diesen Entscheid erhob das Bundesamt für Landwirtschaft am 8. Juni 2007 Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht mit folgenden Anträgen:

1.1 Ziffer 1, 3 und 4 des Dispositivs des Entscheides Nr. 19/06 der regionalen Rekurskommission Nr. 2 i.S. Milchkontingentierung vom 16. März 2007 betreffend Milchkontingentierung 2007/2008 [recte: 2006/07] (Ausstieg/Entzug des Kontingents) seien aufzuheben bzw. wie folgt zu ändern:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist.

3. (aufzuheben)

4. (aufzuheben)

1.2 Unter Kostenfolge zulasten des Beschwerdegegners.

Das beschwerdeführende Bundesamt führt in der Begründung aus, die vom Beschwerdegegner bei der Vorinstanz angefochtene Verfügung der Administrationsstelle betreffend Ausstieg aus der Milchkontingentierung habe sich nicht zur Frage der Rückübertragung des vom Beschwerdegegners für das Milchjahr 2005/06 vermieteten Kontingents über 4'000 kg ausgesprochen. Dieser Punkt habe somit nicht Streitgegenstand des Beschwerdeverfahrens vor der Vorinstanz sein dürfen. Entsprechend hätte die Vorinstanz in diesem Punkt nicht auf die Beschwerde des Beschwerdegegners eintreten dürfen. Was die Rückübertragung des vermieteten Kontingents angehe, so sei der Vollständigkeit halber anzumerken, dass mit dem Ausstieg des Kontingentsinhabers (in casu: Y._____) das ganze Milchkontingent, das diesem am 30. April zugeteilt gewesen sei, untergegangen sei und folglich

weder für ihn noch für den Beschwerdegegner 1 ab dem darauffolgenden 1. Mai weitergeführt werden könne.

E.
Die Erstinstanz verzichtete mit Schreiben vom 18. Juni 2007 auf die Abgabe einer Stellungnahme.

F.
In seiner Beschwerdeantwort vom 3. Juli 2007 beantragt der Beschwerdegegner 1 die Abweisung der Beschwerde. Nach Erhalt der vollständigen Lieferrechtsabrechnung (inkl. den 4'000 kg vermieteten Lieferrechten) von der PMO Ostschweiz, habe er den Vertrag mit ihr gekündigt und sei mit insgesamt 45'352 kg an Lieferrechten zur Nordostmilch AG gewechselt. Da er gedenke bei der Nordostmilch AG zu verbleiben, benötige er keine Kontingente mehr. In Anbetracht seiner angespannten finanziellen Lage, seien ihm keine Verfahrenskosten aufzuerlegen.

G.
In ihrer Vernehmlassung vom 4. Juli 2007 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. Die Entlassung der PMO Ostschweiz aus der Milchkontingentierung sei nicht in allen Teilen vorschriftsmässig erfolgt. Das Bundesamt habe in diesem Zusammenhang seine Aufsichtspflicht nicht wahrgenommen. Entsprechend könne nicht hingenommen werden, dass der Beschwerdegegner 1, da er nicht freiwillig vorzeitig aus der Milchkontingentierung habe aussteigen wollen, sein Kontingent, welches er für das Milchjahr 2005/06 an Y._____ vermietet habe, verliere.

H.
Von Y._____ ist keine Stellungnahme eingegangen.

Auf die dargelegten und weiteren Vorbringen der Parteien wird, soweit sie rechtserheblich sind, in den Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
Der Entscheid der Regionalen Rekurskommission Nr. 2 für die Milchkontingentierung vom 16. März 2007 (versandt am 8. Mai 2007) stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes über

das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 dar (VwVG, SR 172.021). Das Bundesverwaltungsgericht, welches gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) als Beschwerdeinstanz Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG beurteilt, ist nach Art. 33 VGG in Verbindung mit Art. 167 Abs. 1 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (LwG, SR 910.1) für die Behandlung der vorliegenden Streitsache zuständig.

Das beschwerdeführende Bundesamt ist gemäss Art. 167 Abs. 2 LwG zur Beschwerdeführung legitimiert. Die Eingabefrist sowie die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (Art. 50 und Art. 52 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 37 VGG) und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor (Art. 47 ff. VwVG i. V. m. Art. 37 VGG).

Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

2.
Ausgangspunkt dieses Verfahrens ist die Verfügung der Erstinstanz vom 16. Juni 2006 betreffend Ausstieg aus der Milchkontingentierung. Darin wurde X._____ per 1. Mai 2006 vorzeitig von der Milchkontingentierung ausgenommen, dessen Milchkontingent von 41'352 kg aufgehoben und eine entsprechende Menge der Basismenge der PMO Ostschweiz angerechnet.

In seiner Beschwerde vom 9. Juli 2006 an die Vorinstanz hat X._____ nicht nur den Antrag gestellt, weiterhin der Milchkontingentierung unterstellt zu bleiben, sondern auch um Rückübertragung des von ihm für das Milchjahr 2005/06 an Y._____ vermieteten Kontingents über 4000 kg.

Nachdem die Vorinstanz auf sämtliche Anträge von X._____ eintrat, sind Gegenstand des angefochtenen Beschwerdeentscheids vom 16. März 2007 (versandt: 8. Mai 2007) einerseits die Gutheissung der Beschwerde (Dispositiv-Ziffer 1), die Aufhebung des erstinstanzlichen Entscheides betreffend vorzeitige Entlassung von X._____ mit der PMO Ostschweiz per 1. Mai 2006 aus der Milchkontingentierung mit einem Grundkontingent von 41'352 kg sowie die Wiederunterstellung unter die Bestimmungen der Milchkontingentierung auf den 1. Mai 2007 (Dispositiv-Ziffer 2). Andererseits auch die Rückübertragung des

für das Milchjahr 2005/06 an Y._____ vermieteten Kontingents von 4'000 kg per 1. Mai 2006 an X._____ (Dispositiv-Ziffer 3).

2.1 Streitgegenstand im System der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege sind die Rechtsverhältnisse, welche den aufgrund der Beschwerdebegehren effektiv angefochtenen Verfahrensgegenstand bilden. Ausgangspunkt und Anlass eines jeden Beschwerdeverfahrens ist damit der durch die Verfügung oder den vorinstanzlichen Entscheid bestimmte Anfechtungsgegenstand. Dieser steckt zugleich den Rahmen des möglichen Streitgegenstands ab. Der Streitgegenstand kann zwar nicht über diesen Rahmen hinausgehen, doch braucht er ihn auch nicht auszufüllen. Anfechtungsgegenstand und Streitgegenstand sind identisch, wenn der vorinstanzliche Entscheid insgesamt angefochten wird. Bezieht sich eine Beschwerde demgegenüber nur auf einzelne der durch die Verfügung oder den vorinstanzlichen Entscheid bestimmten Rechtsverhältnisse, gehören die nicht beanstandeten Rechtsverhältnisse zwar zum Anfechtungs-, nicht aber zum Streitgegenstand (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-784/2007 vom 15. Januar 2008 E. 2.1; BGE 131 V 164 E. 2.1; 130 V 501 E. 1.1; Thomas Merkli/Arthur Aeschlimann/Ruth Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, Bern 1997, N. 13 zu Art. 25 VRPG).

2.2 Damit bildete im Verfahren vor der Vorinstanz die Verfügung der Administrationsstelle vom 16. Juni 2006 betreffend Ausstieg aus der Milchkontingentierung den Anfechtungs- und somit den maximal zulässigen Streitgegenstand.

Trotzdem befand die Vorinstanz nicht nur über die Entlassung des Beschwerdegegners 1 aus der Milchkontingentierung und die Anrechnung eines Lieferrechts über 41'352 kg an die PMO Ostschweiz, sondern regelte auch die Frage der Rückübertragung des vom Beschwerdegegner 1 für das Milchjahr 2005/06 an Y._____ vermieteten Kontingents über 4'000 kg. Damit hat sie den Streitgegenstand in unzulässiger Weise und über das Anfechtungsobjekt hinausgehend ausgedehnt. Auf den Antrag um Rückübertragung der an Y._____ vermieteten 4'000 kg hätte die Vorinstanz nicht eintreten dürfen.

3.

Die Beschwerde des Bundesamtes erweist sich somit als begründet und ist gutzuheissen.

Die Dispositiv-Ziffern 3. und 4. des Entscheides der Vorinstanz vom 16. März 2007 (versandt: 8. Mai 2007) werden aufgehoben. Ziff. 1 ist wie folgt abzuändern: „1. Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist“.

Dispositiv-Ziffer 2 des vorinstanzlichen Entscheides wurde vom Bundesamt nicht angefochten.

4.
Bei diesem Verfahrensausgang gilt der Beschwerdegegner 1 als unterliegende Partei. Vorinstanzen oder Bundesbehörden haben keine Verfahrenskosten zu tragen, auch wenn sie unterliegen (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

Die Beschwerdeinstanz auferlegt die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei. Gemäss Art. 6 Bst. b des Reglements vom 11. Dezember 2006 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2) können einer Partei die Verfahrenskosten ganz oder teilweise erlassen werden, wenn Gründe in der Sache oder in der Person der Partei es als unverhältnismässig erscheinen lassen, sie ihr aufzuerlegen. Da die Vorinstanz den Streitgegenstand auf unzulässige Weise ausgedehnt hat, sind dem Beschwerdegegner 1 die Verfahrenskosten für das vorliegende Verfahren zu erlassen.

5.
Es ist keine Parteientschädigung zuzusprechen, zumal das beschwerdeführende Bundesamt keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung hat (Art. 7 Abs. 3 i.V.m. Art. 8 VGKE; vgl. auch Art. 68 Abs. 3 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]).

6.
Dieser Entscheid kann nicht mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht weitergezogen werden. Er ist endgültig (Art. 83 Bst. s Ziff. 1 BGG).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen und die Dispositiv-Ziffern 3. und 4. des vorinstanzlichen Entscheides werden aufgehoben. Dispositiv-Ziffer 1 des angefochtenen Entscheides wird wie folgt abgeändert: „1. Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist“.

2.
Es werden weder Verfahrenskosten erhoben noch wird eine Parteientschädigung zugesprochen.

3.
Dieses Urteil wird eröffnet:

- dem beschwerdeführenden Bundesamt (eingeschrieben; Beilagen zurück)
- der Vorinstanz (Ref-Nr. Nr. 19/06; eingeschrieben; Beilagen zurück)
- den Beschwerdegegnern (eingeschrieben)
- der Erstinstanz (eingeschrieben)
- den Schweizer Milchproduzenten (zur Kenntnis)
- der PMO Ostschweiz (zur Kenntnis)
- der Genossenschaft A._____ (zur Kenntnis)

Der vorsitzende Richter: Der Gerichtsschreiber:

Hans Urech Thomas Reidy

Versand: 14. März 2008